Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5839**

19. Wahlperiode 19.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, Bettina Stark-Watzinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/2527 –

Vollendung der Bankenunion – Stabil und marktwirtschaftlich

A. Problem

Die antragstellende Fraktion problematisiert, dass der als dritte Säule der Bankenunion derzeit diskutierte Vorschlag für ein gemeinsames europäisches Sicherungssystem für Spareinlagen (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) keinen Zusatznutzen für die Finanzstabilität bringen würde, sondern den traditionell besonders hohen Schutz von Einlagen in Teilen der Bankenunion, darunter in Deutschland, gefährden und dabei sowohl die Kosten der Einlagensicherung nach oben treiben als auch zu Wettbewerbsverzerrungen und Fehlanreizen im Markt führen würde.

Nach Auffassung der Antragsteller sollte sich die europäische Finanzpolitik stattdessen dringend um die wirklich notwendigen Maßnahmen kümmern, um für Stabilität zu sorgen und systemischen Risiken angemessen zu begegnen. Vor allem sei es nötig, den so genannten Staaten-Banken-Nexus und die hohe Konzentration von notleidenden Krediten (den sog. Non-Performing Loans – NPL) in den Bilanzen der Banken einiger Mitgliedstaaten zu bekämpfen. Zudem sollte die Kommission als Hüterin der Verträge die einheitliche und umfassende Umsetzung der Abwicklungs- und Einlagensicherungsrichtlinie sicherstellen.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. sich eindeutig gegen die Einführung von EDIS auszusprechen,
2. sich gegen die Einführung einer fiskalischen Letztsicherung durch den aus öffentlichen Geldern finanzierten Europäischen Stabilitätsmechanismus zugunsten des einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken zu positionieren und

3. konkrete eigene Initiativen zur Vollendung einer stabilen, auf marktwirtschaftlichen Säulen errichteten Bankenunion anzustoßen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

D. Kosten

Der Antrag diskutiert keine Kosten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 19/2527 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2018

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Metin Hakverdi
Berichterstatter

Dr. Florian Toncar
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Metin Hakverdi und Dr. Florian Toncar

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/2527** in seiner 37. Sitzung am 8. Juni 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die antragstellende Fraktion problematisiert, dass der als dritte Säule der Bankenunion derzeit diskutierte Vorschlag für ein gemeinsames europäisches Sicherungssystem für Spareinlagen (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) keinen Zusatznutzen für die Finanzstabilität bringen würde, sondern den traditionell besonders hohen Schutz von Einlagen in Teilen der Bankenunion, darunter in Deutschland, gefährden und dabei sowohl die Kosten der Einlagensicherung nach oben treiben als auch zu Wettbewerbsverzerrungen und Fehlanreizen im Markt führen würde.

Nach Auffassung der Antragsteller sollte sich die europäische Finanzpolitik stattdessen dringend um die wirklich notwendigen Maßnahmen kümmern, um für Stabilität zu sorgen und systemischen Risiken angemessen zu begegnen. Vor allem sei es nötig, den so genannten Staaten-Banken-Nexus und die hohe Konzentration von notleidenden Krediten (den sog. Non-Performing Loans – NPL) in den Bilanzen der Banken einiger Mitgliedstaaten zu bekämpfen. Zudem sollte die Kommission als Hüterin der Verträge die einheitliche und umfassende Umsetzung der Abwicklungs- und Einlagensicherungsrichtlinie sicherstellen.

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. sich eindeutig gegen die Einführung von EDIS auszusprechen,
2. sich gegen die Einführung einer fiskalischen Letztsicherung durch den aus öffentlichen Geldern finanzierten Europäischen Stabilitätsmechanismus zugunsten des einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken zu positionieren und
3. konkrete eigene Initiativen zur Vollendung einer stabilen, auf marktwirtschaftlichen Säulen errichteten Bankenunion anzustoßen, insbesondere sich dafür einzusetzen, dass
   a. die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen beendet und diesen ein angemessenes Risikogewicht zugewiesen wird, damit Banken für diese Forderungen künftig Eigenkapital vorhalten müssen,
   b. es dauerhaft nicht mehr zu einer Kumulation von Risiken in den Bankbilanzen kommt, indem Mechanismen und Anreize dafür geschaffen werden, die Risiken permanent unter Kontrolle zu halten und die Portfolios zu diversifizieren,
   c. die Haftung von Eigentümern und Gläubigern von Banken gestärkt wird, indem gemäß Artikel 27 Absatz 7 Buchstabe a der SRM-Verordnung künftig eine Umwandlung von mindestens 10 Prozent (statt bisher 8 Prozent) der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der Anteilseigner oder Gläubiger einer in Abwicklung befindlichen Bank festgeschrieben wird, bevor der Abwicklungsfonds Abwicklungskosten übernehmen darf,
   d. Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d der SRM-Verordnung geändert wird, um eine fortdauernde Stabilisierung von Instituten aus Steuermitteln auszuschließen,
   e. die Kommission zügig in Verhandlungen mit Drittländern eintritt, um Übereinkünfte zur internationalen Anerkennung und Durchsetzung von SRM-Abwicklungsverfahren zu erzielen und damit die geordnete Abwicklung von Krisenbanken innerhalb der Bankenunion zu erleichtern,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

f. die vom Europäischen Rechnungshof in seinem insgesamt äußerst kritischen Bericht vom 28. November 2017 angemahnten Verbesserungen hinsichtlich der Arbeit der europäischen Abwicklungsbehörde, des Einheitlichen Abwicklungsausschusses, unverzüglich umgesetzt werden, insbesondere die personelle Ausstattung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses verbessert wird und Abwicklungspläne erstellt werden,

g. der Einheitliche Abwicklungsausschuss rechtlich in die Lage versetzt wird, direkte und verbindliche Anordnungen an die seiner Zuständigkeit unterliegenden Banken zu richten, um im Krisenfall schnell und effektiv in die Abwicklung einsteigen zu können und

h. die Integration der Banken- und Finanzmärkte in der Europäischen Union vertieft wird, damit die derzeitige Abhängigkeit einzelner europäischer Volkswirtschaften von einer geringen Zahl an systemrelevanten Kreditinstituten gemindert wird.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 25. Sitzung am 7. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 21. Sitzung am 7. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Antrag abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/2527 in seiner 20. Sitzung am 7. November 2018 erstmalig und abschließend beraten.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Antrag auf Drucksache 19/2527 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass die Bundesregierung sich nicht nur darauf beschränke zu formulieren, an welchen Stellen man sich noch Weiterentwicklungen bei der Bankenunion wünsche, sondern man habe beispielsweise mit der geforderten Reduzierung von notleidenden Krediten (NPL) konkrete Bedingungen vorgegeben, um die weitere Vertiefung und Entwicklung der Bankenunion voranzubringen.

Man bedauere, dass sich die Fraktion der FDP der Diskussion um eine Weiterentwicklung des ESM entziehe. Gerade in den letzten Tagen seien vom ECOFIN-Rat Vorschläge gemacht worden, nach denen der ESM zukünftig zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Krisenmanagement und Krisenprävention wahrnehmen könnte. Das sei eine wertvolle Diskussion, die man von deutscher Seite unterstützen solle, damit man auch im Bereich präventiver Maßnahmen auf europäischer Ebene vorankomme.

Soweit der Antrag eine Vertiefung der Integration der Banken- und Finanzmärkte in der Europäischen Union fordere, damit eine Abhängigkeit einzelner europäischer Mitgliedstaaten von einzelnen Banken gemindert werde, halte man es für sinnvoll, den europäischen Finanz- und Bankenmarkt so weiterzuentwickeln, dass er in seiner Komplexität insgesamt funktioniere. Dafür würden aber noch weitere Instrumente benötigt. Man könne nicht sagen, dass man einerseits die weitere Integration der Märkte vorantreiben wolle, aber andererseits die Mittel dafür nicht bereitstellen wolle. Das würde zu mehr Gefahren und Risiken führen. Daher sei es notwendig, weitere Anpassungen bei der Aufsicht und den Instrumenten vorzunehmen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass man den Eindruck habe, dass sich die Fraktion der FDP der Diskussion verweigere. Egal, welche Vorschläge und Regelungen gemacht würden, die Fraktion der FDP würde sich immer dagegen aussprechen. Die Fraktion der FDP sei mit dieser radikalen Position gestartet und weiche diese Position über die letzten Wochen und Monate auf, weil sie sehe, dass es einen europäischen Konsens darüber gebe, dass

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

man nicht noch einmal wolle, dass die Steuerzahler ein nicht optimal funktionierendes System mit ihrem Geld retten müssten. Das sei das Ziel. Wenn der Ernstfall eintrete und es zur tatsächlichen Abwicklung einer Bank an einem so genannten Abwicklungswochenende komme, dann müssten alle Instrumente auf dem Tisch liegen. Man könne dann nicht noch einmal in Verhandlungen auf europäischer Ebene eintreten, sondern man müsse zu diesem Zeitpunkt handlungsfähig sein. Man fordere daher die Fraktion der FDP auf, sich dieser Diskussion zu stellen, um das Problem zu lösen, wie man die Finanzstabilität der Eurozone dauerhaft sichern könne. Zu dieser Diskussion leiste die Fraktion der FDP bisher wenig konstruktive Beiträge.

Die **Fraktion der AfD** machte darauf aufmerksam, dass man das Problem nur lösen könne, wenn man es auch tatsächlich benenne. Die Größenordnungen, um die es hier wirklich gehe, würden überhaupt nicht wahrgenommen werden. Es werde immer nur davon gesprochen, dass einzelne Banken abgewickelt würden, für die die vorhandenen Mittel vielleicht ausreichen würden. Die Fraktion der AfD mache sich aber Sorgen, wenn zwei oder drei Banken zur gleichen Zeit in die Insolvenz geraten würden. Dann würden die Mittel nicht annähernd ausreichen. Es gehe nicht darum, einfach „Nein“ zu sagen, sondern darum, dass die vorhandenen Instrumente nicht ausreichen würden. Die Probleme würden schon damit anfangen, dass die NPL völlig falsch bewertet würden. Wenn man eine Anleihe habe, für die man nichts bezahlen müsse, weil der Zinssatz gleich Null sei, dann sei die Struktur schlecht. Diese Anleihe werde trotzdem nicht als NPL eingestuft, obwohl sie eigentlich dazugehöre. Man müsse sich daher zunächst über Strukturen unterhalten. Man müsse sich darüber unterhalten, was mit bestimmten Krediten bei einer geringfügigen Zinserhöhung oder Konjunkturabschwächung passieren würde. Dort komme man ganz schnell in Größenordnungen, die alle nicht abgedeckt seien.

Wie der Antrag der Fraktion der FDP setze man sich ebenfalls für die Marktwirtschaft ein. Marktwirtschaft dürfe aber nicht so funktionieren, dass man den Kunden bezahlen lasse. Man wolle nicht, dass der einfache Bankkunde mithaften solle. Wenn dann immer gesagt werde, dass es eine staatliche Einlagensicherung bei den Banken in Höhe von 100 000 Euro gebe, dann sei es letztlich der Bürger, der dafür einstehe. Das könne doch nicht richtig sein. Wenn es tatsächlich zu einem Crash kommen sollte, sei die einzige Lösung, dass die Europäische Zentralbank (EZB) die faulen Kredite aufkaufen müsse. Die EZB sei heute schon die größte „Bad Bank“ der Welt.

Soweit sich die Fraktion der FDP gegen EDIS ausspreche, weil es mit dem Verursacherprinzip nicht im Einklang stehe, weise man darauf hin, dass mit dem Verursacherprinzip auch nicht zu vereinbaren sei, dass die Bankkunden haften müssten. Das sei nicht in Ordnung. Bail-outs werde man nicht verhindern können. Der Antrag der Fraktion der FDP lasse offen, wie man dieses Problem lösen könne.

Die **Fraktion der AfD** betonte, dass allein die Insolvenz einer mittelgroßen Bank das Bankenabwicklungssystem aufgrund der Größenordnung schon an seine Grenzen bringen würde. Daher sehe man die einzige Lösung darin, die Haftung zu begrenzen, und sie nicht weiter auszudehnen.

Die **Fraktion der FDP** wies den Vorwurf der Fraktion der SPD zurück, dass man sich der Diskussion verweigere. Man habe einen Antrag vorgelegt, der sich mit der künftigen Ausrichtung der Bankenunion beschäftige. Die Behauptung, dass man mit dem Antrag nur „Nein“ sage, sei ebenfalls falsch. Der Antrag enthalte acht Forderungspunkte, was zu tun sei, und die Aussage, dass EDIS und der Backstop der falsche Weg seien.

Soweit die Fraktion der SPD sage, dass letztlich nicht der Steuerzahler haften dürfe, treffe man damit genau den Kern des Antrags der FDP. Die Bundesregierung wolle aber den Backstop als Ergänzung zum Bankenrettungsfonds (SRF – Single Resolution Fund) etablieren, womit ein weiterer Zugang zu Steuergeldern für die Rekapitalisierung von Banken eröffnet werde. Damit plane die Bundesregierung genau das, wogegen sich die Fraktion der SPD ausgesprochen habe. Auch der Antrag der FDP positioniere sich eindeutig dagegen.

Zum Thema ESM gebe es einen separaten Antrag der Fraktion der FDP. Den Vorschlag für eine stärkere präventive Rolle des ESM halte man für vernünftig.

Bei der Frage, wie man eine stärkere Integration der Banken- und Finanzmärkte in der EU erreiche, weise man darauf hin, dass diese Märkte immer noch sehr stark fragmentiert seien. Die Fragmentierung habe sogar seit der Finanzkrise wieder zugenommen. Es sei wichtig, dass man zumindest regulatorische Barrieren überwinde, da es ansonsten schwierig wäre, wenn beispielsweise italienische Banken keine Kredite mehr ausreichen könnten, diese Dienstleistungen für die Volkswirtschaft zu ersetzen. Dort gebe es noch viele Maßnahmen auf regulatorischer Ebene, die man angehen könnte, um ein grenzüberschreitendes Betreiben von Bankgeschäften zu erleichtern. Das fange schon damit an, dass es noch nicht einmal eine einheitliche europäische Definition des Kredit- und Einlagengeschäfts gebe, da das national sehr unterschiedlich verstanden werde.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mit dem Antrag wolle man einen Beitrag leisten, der darauf abziele, die Investorenhaftung zu stärken und zu verhindern, dass öffentliche Mittel zu stark involviert würden. Damit leiste man auch einen Beitrag für die Finanzstabilität.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, dass man teilweise die Kritik der Fraktion der FDP an der Krisenfestigkeit des aktuellen Abwicklungssystems in der EU teile. Man teile auch einzelne Feststellungen des Antrags zur andauernden Krisengefährdung des europäischen Bankensystems. Ebenso halte man eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung dann nicht für sinnvoll, wenn Kreditinstitute unterschiedlicher Größe mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen gleich behandelt würden und daneben auch nicht berücksichtigt werde, dass die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken eine funktionierende eigene Institutssicherung hätten. Denn die Risiken würden vor allem von den global agierenden Großbanken ausgehen.

Der Antrag der Fraktion der FDP gehe aber insgesamt an den Kernpunkten vorbei. Wenn man künftige Finanzmarktkrisen vermeiden wolle, dann würden stärkere Haftungsverbindlichkeiten nicht ausreichen. Dann müsse man vielmehr über Bankenstrukturreformen reden. Dann müsse man über das nach wie vor ungelöste und sich verschärfende Problem reden, dass viele Banken zu groß seien, um überhaupt sinnvoll abgewickelt werden zu können. Das alles greife der Antrag nicht auf.

Die **Fraktion DIE LINKE.** habe einen Finanz-TÜV vorgeschlagen, der neue Finanzprodukte vor deren Einführung darauf überprüfe, ob sie einen volkswirtschaftlichen Nutzen hätten und die Risiken angemessen seien.

Die **Fraktion DIE LINKE.** sprach sich für eine Weiterentwicklung der Bankenunion aus. Diese müsse aber zu einem Finanzsystem führen, das den Menschen und der Realwirtschaft diene.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass es sinnvoll sei, die Erfahrungen anderer Länder zu berücksichtigen, wenn man sich die europäischen Vorschläge ansehe. In den USA gebe es niemanden, der es nicht für sinnvoll gehalten hätte, dass in der Finanzkrise die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) einen Kredit vom US-Finanzministerium bekommen habe und die Banken diesen nachher durch erhöhte Abgaben hätten zurückzahlen müssen. Die FDIC sei dadurch stabiler gemacht worden. Der US-amerikanische Steuerzahler habe keinen Cent für diesen Teil der Bankenrettung durch die FDIC gezahlt. Man frage sich, warum man sich in Europa dieser Logik verweigere. Es sei nicht sinnvoll, einerseits ein System mit überhöhten Bankenabgaben so aufzublähen, dass es für alle Eventualitäten tauglich sei, und andererseits ein System ohne Backstop zu klein auszugestalten, was auch riskant sei, weil man dann wieder die Bail-out-Problematik habe. Sinnvoll sei stattdessen ein Mischsystem einer Bankenabgabe, die für Normalfälle tauglich sei, und zusätzlich einem Backstop bei einer Sicherungseinrichtung, die in Europa der ESM sein müsse, weil man kein europäisches Finanzministerium habe. Dieses System funktioniere in den USA seit Jahrzehnten für alle Beteiligten, Steuerzahler wie Banken. Daher frage man sich, warum es dann für Europa so brandgefährlich sein solle, wenn es in einem anderen Land hervorragend funktioniert habe. Man halte dies für eine ideologische Debatte.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob hervor, dass die Bundesregierung damals die Finanzkrise massiv verschlimmert habe, da sie sich gesamteuropäischen Lösungen verweigert habe. Damit sei auch der Aufstieg von Personen in Europa ermöglicht worden, die alles noch schlimmer machen würden, was man am Beispiel Ungarns sehe. Man müsse daraus lernen. Es sei am Ende teurer, wenn man nicht europäisch handle.

Das gelte auch für das Thema EDIS, bei dem man sich grundsätzlich einig sei. Die Bedeutung dieses Themas habe abgenommen, nachdem man eine Haftungsregelung habe. Jetzt müsse man sich fragen, ob der große Kampf gegen EDIS noch lohne, bei dem es im Wesentlichen darum gehe, dass man es so ausgestalte, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken ihre Institutssicherungssysteme bewahren könnten. Dafür spreche man sich zwar auch aus. Letztlich müsse man sich aber fragen, ob man nicht endlich das Risiko beenden wolle, dass bei jeder Bankenkrise sofort die Frage gestellt werde, ob das Einlagensicherungssystem funktionieren und es dann innereuropäische Finanztransfers geben würde. Er halte es für erforderlich, dieses Risiko aus der Diskussion herauszunehmen. In den USA diskutiere niemand darüber, welchen Banken in welchem US-Bundesstaat mehr geholfen worden sei. Man mache einen großen Fehler, wenn man in der Debatte nur die nationale Sicht habe. Das mache am Ende alles nur teurer.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 7. November 2018

Metin Hakverdi
Berichterstatter

Dr. Florian Toncar
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.